Journal Of The Korean Society Of Rural Planning
Vol. 24, No. 3, 2018 (117-125)
ISSN 1225-8857(PRINT) / ISSN 2288-9493(ONLINE)
http://dx.doi.org/10.7851/ksrp.2018.24.3.117

농촌중심지 마을만들기를 위한 계획수립과 모니터링 개선 방안

강신길 • 최영완* • 김근호** • 김영주***
한국농어촌공사 • *경상대학교 농업생명과학연구원 • **영남대학교 산림자원및조경학과
***경상대학교 애그로시스템공학부(농업생명과학연구원)

A Study on the Improvement of Planning and Monitoring for the Rural Center Village Development Project

Kang, Sin-Gil • Choi, Young-Wan* • Kim, Keun-Ho** • Kim, Young-Joo***
Korea Rural Community Corporation
**Ph.D., Insti. of Agri. & Life Sci., Gyeongsang National Univ.*
***Professor, Dept. of Forest Resources and Landscape Architecture, Yeungnam Univ.*
****Professor, Division of Agro-system Eng.(Insti. of Agri. & Life Sci.), Gyeongsang National Univ.*

CDUVTCEV : After it was reorganized as the rural center revitalization project recently, there is an opinion that the nature of the project was changed to solve long-time aspired projects of some districts unlike various projects according to the previous project purposes. Therefore, this study analyzes the current status of revitalization project plans and operation monitoring to make rural center villages, establishes plans that can be applied to the rural center village revitalization project and suggests the improvement plans for monitoring. With the necessity of connectivity with centrality analysis for long-term and sustainable growth of the rural center revitalization project, the analysis on the 8 districts' centrality analysis and the function of the master plan were compared and analyzed, but there is not enough interrelation. Regarding the consulting methods for weak districts to activate facility operation after the project is implemented, the field consulting performed by the collaboration of Gyeongsangnam-do government, Gyeongnam Rural Revitalization Support Center and Gyeongnam branch of Korea Rural Community Corporation shows 87.6% of satisfaction level, which indicates it is the most effective. Based on the above results, it is necessary to reinforce the methods on resident demand survey, dimension and the reflection process of the project when preliminary plans are established for effective implementation of the rural center village revitalization project. It is also necessary to revise relevant standards not to change preliminary plans excessively during the master plan establishment process, and to oblige preliminary investigation of experts. The joint monitoring and consulting systems of experts and local governments should be applied from the establishment stage of the master plan, so that it can be sustainable rural center village revitalization project.

Mg{" yqtfu : Rural Development Project, Improvement of Planning and Monitoring, Centrality analysis, Rural Center Village.

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

농촌지역개발사업은 2004년 농촌마을종합개발사업이 도입되면서 부터 하향식(Top-down)의 지역개발이 상향식(Bottom-up)의 맞춤형 지역개발형태로 변화하여 글로벌화, 지역특성 발전, 지역 간 상생발전 방향으로 새롭게 개편되었다. 또한, 2010년 포괄보조제도 도입과 함께 '농촌마을종합개발사업'을 비롯한 15개 지역개발사업이 '일반농산어촌개발사업'으로 통합되고 소관부처도 조정되었

Corresponding author : Kim, Young-Joo
Tel : 055-772-1935
E-mail : yjkim7171@gnu.ac.kr

다. 지자체의 소관부처가 모든 사업을 시행하고 농림축산식품부는 도시지역과 휴전선 인근 접경지역 15개 시군을 제외한 전국 117개 시군을 담당하도록 조정되었다. 일반농산어촌개발사업은 농촌지역개발사업 중 대표적인 사업으로 읍면소재지종합정비사업과 권역단위종합정비사업 등이 이에 해당된다(최영완, 2015).

읍면소재지종합정비사업은 2003년 소도읍육성사업을 시작으로 추진하여 2010년까지 100개 권역이 완료되었고, 2011년부터 읍면소재지종합정비사업으로 변경되어 2011 ~ 2014년 283개 권역이 선정되어 추진(완료)되었다. 2015년 지역개발정책이 변화함에 따라 일반농산어촌개발사업이 개편되어 읍면소재지종합정비사업은 농촌중심지활성화사업으로 명칭이 변경되었다(농림축산식품부, 2014(a, b)). 그러나 최근 농촌중심지활성화사업으로 개편된 이후 이전의 사업 목적에 따른 다양한 사업내용과는 달리 일부 지구의 경우 주민의 숙원사업 해결이나 사업에 선정되기 위한 계획으로 변질되었다는 의견이 제기되고 있다.

따라서 이 연구에서는 읍면단위에서 시행되는 농촌중심지 마을만들기 사업의 효율적이고 지속가능한 추진을 위해 농촌중심지활성화사업의 사업 계획수립 실태를 분석하여 농촌중심지 마을만들기를 위한 계획수립 및 모니터링 개선방안을 제시하고자 하였다.

2. 연구 방법

이 연구에서는 지속가능한 농촌중심지 마을만들기를 위한 계획수립 및 모니터링 개선방안을 제시하기 위해 농촌지역개발사업 중 농촌중심지활성화사업을 대상으로 분석하고자 하였다.

먼저, Figure 1과 같이 거점면 소재지 마을종합정비사업과 농촌중심지활성화사업의 지침(가이드라인)을 분석하여 사업 아이템의 유형을 재분류하였다.

현재 추진하고 있는 사업 지구의 계획수립 실태분석을 위해 경남지역의 사업지구 중에서 예비계획서와 기본계획서 수집이 가능하고, 계획서에 주민수요조사와 중심성 분석 결과 자료가 있는 2013년~2016년 선정지구 각 2개씩 총 8개 지구를 선정하였다(Table 1). 사례대상 8개 지구의 중심성 분석과 주민수요조사, 예비계획이 기본계획의 사업아이템에 잘 반영하였는지를 비교·분석하였다.

또한, 사업지구의 운영관리 지원체계를 분석하고 앞으로 농촌중심지 마을만들기를 위한 계획수립 및 모니터링 개선방안을 도출하기 위해 경남지역 사업 담당자(지자체 공무원과 한국농어촌공사 임직원)를 대상으로 이메일과 직접대면조사를 병행하여 설문조사를 시행하였다.

이러한 연구과정을 통해 도출된 결과를 종합하여 농촌중심지 마을만들기를 위한 계획수립과 모니터링 개선방안을 제시하였다.

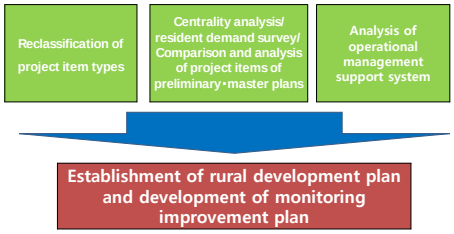


Figure 1. Research flow chart

Table 1. Target districts of case study

Selection year	Study site	Project expense (a million won)
2013	Sangdon-myeon, Milyang-si	7,000
2014	Sangmun-dong, Geoje-si	5,000
2013	Burim-myeon, Uiryeong-gun	6,100
2014	Donghae-myeon, Goseong-gun	5,286
2015	Daebyeong-myeon, Hapcheon-gun	5,400
2016	Dongbu-myeon, Geoje-si	6,000
2016	Sangnam-myeon, Milyang-si	6,000
2015	Hwajeong-myeon, Uiryeong-gun	5,100

II. 선행연구 고찰

농촌중심지 마을만들기와 관련된 선행 연구를 살펴보면, 농림부와 농업기반공사(2005)는 '면단위 정주권개발사업'에 면소재지활성화사업을 포함하여 추진하되, 인구 10,000명 이상인 면은 면소재지 활성화사업 대상으로 하거나 제외하고, 인구 5,000 ~ 10,000명인 면은 면소재지 활성화사업의 중점 대상지역으로, 인구 5,000명 이하인 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.

조은정 등(2009)은 농촌중심지를 농림수산식품부와 한국농촌경제연구원에서 정의한 "지역 거점공간으로서 역할 수행과 주민들에게 기초적인 생활서비스를 공급, 사업시행을 통해 지역 거점공간으로서 그 기능을 수행할 수 있는 인구규모 3,000~10,000인 수준의 적정인구를 유지하고 있는 면"으로 정의하고, 거점면소재지마을종합개발사업 시범지역으로서 기본계획을 수립·추진 중에 있는

8개 면소재지의 중심기능 이용성향을 분석하였다. 연구결과 거점면 소재지는 식품·기초생활필수품·중량상품 등의 지역유통 중심지로서의 기능은 충실한 편이나, 고급 및 내구재 상품의 지역이탈이 가속화되는 것으로 파악하였다.

김정연 등(2010)은 계획의 성격과 위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안을 제시하였다. 농촌지역의 서비스 중심지, 개발거점, 결절로서 매우 중요한 기능과 역할을 수행하고 있는 농촌중심지에 지역주민과 지방정부가 중심이 되어 종합계획을 수립하고, 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하여야 하며, 계획체계의 안정화를 위해 국토계획법상 시·군 기본계획의 하위계획이자 시·군관리계획과 동일한 수준에서 정합성을 확보하여야 할 것이라 하였다.

김정연과 권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 최저시민권(Civil Minimum) 유지를 위해 기반시설과 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 말고 다양한 S/W프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익의 향상에 기여하도록 할 것을 제안하였다.

송미령 등(2008)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였으며, 성주인 등(2008)은 중앙정부와 지방정부 차원으로 나누어 정책 추진방향을 제시하고, 농촌 중심지의 활성화는 배후 마을에 거주하는 주민들의 서비스 접근성 문제와 관련하여 대응해야 하며 특히, 고령화와 마을 기능 쇠퇴가 두드러지는 곳의 경우 가까운 읍·면 단위의 중심지 기능 강화와 더불어 마을 재편 전략이 마련되어야 할 것을 제시하였다.

농림축산식품부와 한국농어촌공사(2016)는 농촌중심지 활성화 선도지구 대상지역의 중심기능 회복 및 배후마을과의 연계를 통해 서비스 전달체계 구축 등의 사업목적을 달성하기 위한 기본계획수립 가이드라인을 제시하고 사업계획 기법개발을 위한 핸드북을 마련하였다.

살펴 본 바와 같이 농촌지역개발사업은 대내외적인 흐름과 정책의 변화에 따라 그 사업 내용과 추진 방법이 변경되었으며, 농촌중심지 마을만들기도 그 흐름에 따라 변천되어 정책과 추진체계, 활성화/개선방안에 대한 다양한 연구 또한 수행되었다.

그러나 농촌중심지 마을만들기 사업을 추진하는 데 있어 본래의 추진 목적과 예비계획과 주민수요 조사, 중심성 분석 등이 실제로 기본계획에 반영되어 추진하고 있는지에 대한 분석과 개선 방안에 대한 연구는 미흡한 실정이다.

III. 계획수립 실태분석 및 지속가능한 운영관리 방안

1. 읍면단위 지역개발사업 추진 현황

일반농산어촌개발사업의 대상 범위는 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시·군 지역으로 2014년 기준 117개 시·군이 해당 된다. 읍면단위 지역개발사업의 추진 현황은 착수년도 기준 2003년부터 소도읍육성사업으로 추진되다 읍면소재지종합정비사업으로 변경되어 2010년까지 100개 권역이 완료되었다. 2011년부터 읍면단위종합정비사업으로 변경되어 2011년 32개 권역, 2012년 72개 권역, 2013년 80개 권역, 2014년 92개 권역으로 꾸준히 증가하는 추세이다(Table 2).

Table 2. Current status of implementing Eup/Myeon rural development project

Year	Accumu-late sum	소도읍육성사업	읍면소재지종합정비사업
2003	14	14	-
2004	36	22	-
2005	43	7	-
2006	66	23	-
2007	72	6	-
2008	92	20	-
2009	98	6	-
2010	100	2	-
2011	139		39
2012	211	-	72
2013	291	-	80
2014	383	-	92
Vqvcn	**5:5**	**322**	**4:5**

2. 계획수립 실태분석

농촌중심지 마을만들기 사업 추진 지구의 계획수립 실태를 분석하기에 앞서 거점면 소재지 마을종합정비사업과 농촌중심지활성화사업의 목적과 가이드라인을 비교·분석하였다.

거점면 소재지 마을종합정비사업은 면지역 인구가 지속적으로 감소하고 면소재지의 서비스 기능이 위축되어 배후 농촌마을의 쇠락을 방지하고, 도시 및 소도읍 지역과 농어촌 마을을 연계할 수 있는 중간 거점공간으로서의 면소재지의 기능을 강화하여 국토의 균형발전과 서비스 기능 향상을 도모하기 위한 목적으로 추진되었다. 특히, 주변의 면 농촌주민들까지 거점면에서 수혜를 받을

수 있게끔 계획(다른 시책 사업과의 연계)하는 것이 필수적이다. 선정기준은 현재 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 지역 거점공간으로 기능을 수행할 수 있는 면소재지 중 인구 3천~1만명/면 수준으로 적정인구를 유지하고 있는 면소재지를 중심으로 하는 1개 법정리 이상의 중심마을이 대상이다. 도시화가 상당히 진전된 면(1만명/면 이상)과 인구과소지역(3천명/면 미만)은 제외된다(농림부와 한국농촌공사, 2007).

반면, 농촌중심지활성화사업은 농촌 중심지에 교육·문화·복지·경제 등 중심기능을 활성화하고 네트워크를 통해 배후마을에 서비스를 제공하는 것이 목적이다. 특히, 기존의 도로정비 등 하드웨어(H/W) 중심의 투자에서 주민참여를 강화한 경제·문화·복지·공동체 등 소프트웨어(S/W) 중심으로 전환해 주민이 체감할 수 있는 사업을 추진하는 것이 가장 큰 특징이다. 또한, 중심성 분석을 통해 중심성이 높은 지역은 거점기능의 활성화를 중심으로 개발하고, 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심으로 투자하는 등 지역의 특성에 맞게끔 하는 계획을 하도록 하였다. 사업대상지는 농촌중심지를 포함한 하나의 동일 생활권이나 상업권 등을 형성하고 있는 지역으로 읍(면)단위의 중심공간으로서 역할을 수행하고 있는 지역으로 범위를 설정하였다(농림축산식품부, 2013).

가" 사업 아이템 유형 분류

현재 시행하고 있는 일반농산어촌개발사업은 예산신청 편의를 위하여 4대 기능별로 기초생활기반확충과 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 등으로 분류된다(농림축산식품부, 2017). 이를 바탕으로 하여 사업내용별 분석이 용이하도록 사업 아이템을 복지 및 인프라와 지역경관개선, 지역역량강화(S/W), 기타(시장정비 등) 등 크게 4가지 유형으로 재분류하였다(Table 3). 복지 및 인프라 유형은 도로나 교통, 기반시설, 공공시설 등의 시설이고, 지역경관개선은 마을가꾸기, 생태공원, 가로경관정비 등, 지역역량강화(S/W)는 주민의 교육이나 컨설팅, 홍보·마케팅, 부대비용 등, 기타 유형은 시골장터정비나 재래시장 정비 등의 사업 아이템으로 분류하였다.

나" 예비계획과 기본계획 비교분석

경남지역 8개 사례지구의 예비계획과 기본계획의 사업 내용을 분석한 결과 기능별 분류에서는 대체적으로 사업비 비율 변동이 크게 나타나지 않았다. 반면 세부사업내용을 이 연구에서 제시한 유형으로 재분류하여 분석한 결과, Figure 2와 같이 사례연구 대상지역 중 6개 지구의 지역경관개선 사업비 비중이 감소하고 복지 및 인프라 사업비 비중이 증가했다. 특히, 거제시 상문동지구의 경우 경관개선비용이 감소하고 복지 및 인프라 비용이 증가하는 등 사업비에 큰 변동이 있었다. 고성군 동해면지구의 '복사꽃쉼터'의 경우 기능별 분류에서 지역경관개선사업이지만 실제 사업 내용을 살펴 유형별로 재분류한 결과 복지 및 인프라 시설로 분류되어 사업비 변동이 큰 것으로 나타났다.

Table 3. Reclassification of project item types

Category	Project item
Welfare and infra-structure	연결도로, 버스승강장, 주차장, 소형 교량, 암반관정, 마을상수도, 마을하수도, 하천정비, 옹벽설치, 안전펜스, 기타 안전시설 CCTV, 마을회관리모델링(공동급식시설, 복합문화공간 등), 마을회관, 다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설, 공동생활홈, 야외공연장, 향토자원정비, 어린이놀이터, 운동시설, 레포츠시설, 잔디광장, 산책로, 정자설치, 기계화 경작로, 소규모 용수개발, 지표수 보강개발 등
Rural landscape improve-ment	마을안길 가꾸기, 마을숲 조성, 빈집정비, 지붕·담장정비, 경관수목식재, 생울타리조성, 마을조형물, 문화자원 복원, 생태공원조성, 생태하천정비, 소규모 오폐수처리시설, 소규모 쓰레기처리시설, 소규모 대체에너지시설, 가로경관정비, 안내간판설치, 집단적인 간판정비 등
Strengthen-ing regional capacity (S/W)	지역주민 교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 마을해설사양성, 마을사무장양성, 마을리더양성, 국내외 선진지견학, 홍보·마케팅, 인구유치 프로그램, 지역축제 활성화, 마을브랜드개발, 홈페이지구축, 정보화교육, 공동이용 전산기기, 귀농프로그램, 농어촌경관계획수립비, 기본계획수립비, 문화재지표조사, 환경영향평가, 재해영향평가, 세부설계비, 일반농산어촌사업지원비 등
etc. (market renewal)	시골장터정비, 재래(5일)시장정비 등

다" 주민의향과 기본계획 사업 아이템 비교 분석

주민수요조사 결과가 기본계획에 반영되었는지를 알아보기 위해 사례대상 8개 지구의 주민수요조사결과와 기본계획 사업 아이템을 이 연구에서 재분류하여 제시한 유형으로 분류하여 사업비 비율을 비교·분석하였다(Figure 3). 분석 결과, 8개 지구의 지역주민 대부분은 복지 및 인프라(문화·복지와 생활편익)시설에 대한 수요가 높게 나타났다. 특히, 거제시 상문동지구(85%)와 고성군 동해면지구(75.8%)의 경우 복지 및 인프라 시설에 대한 수요가 매우 높게 나타났다.

한편, 기본계획서 사업 아이템을 분석한 결과 대체적으로 주민수요조사 결과를 반영하여 복지 및 인프라시설에 대한 사업비 비율이 높게 나타났다. 반면, 고성군 동해면지구는 전통시장정비에 대한 수요가 14.6%로 비교적 높게 나타났지만 실제 사업에는 반영되지 못했고, 거제시 동부면지구는 소득사업에 대한 수요가 21%로 높게

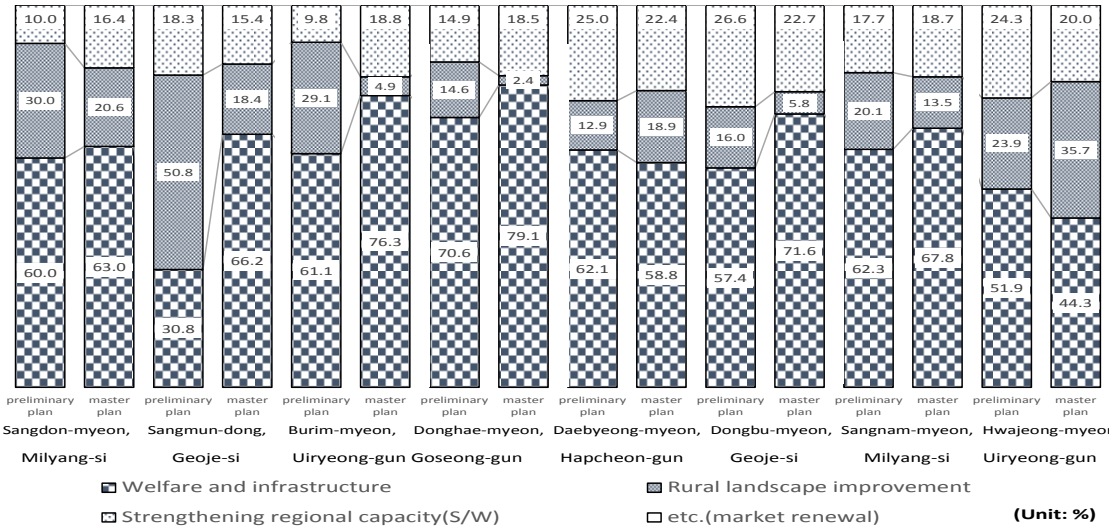


Figure 2. Change of project cost per each function of preliminary-master plans

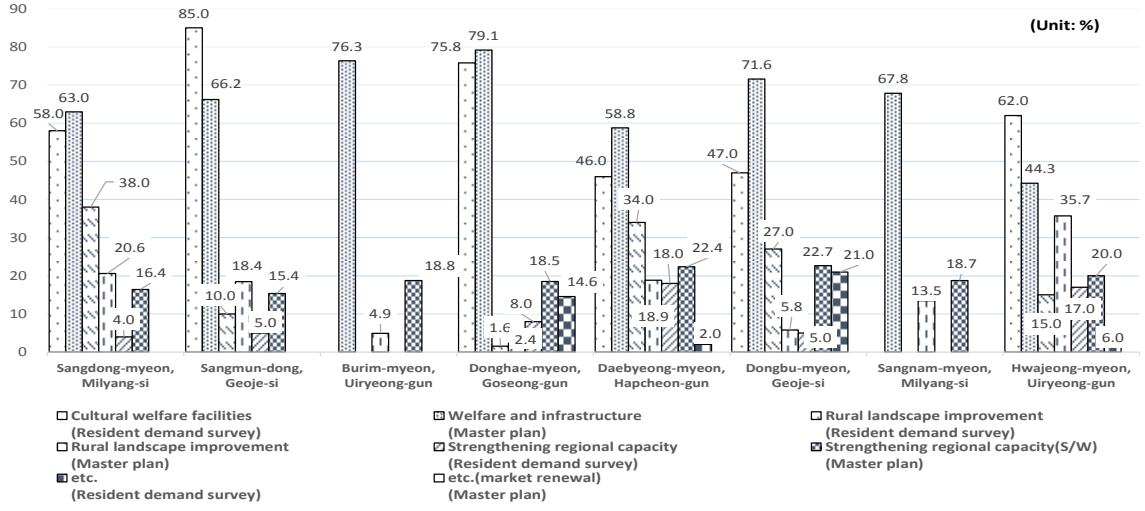


Figure 3. Comparison of the result of resident demand survey and the ratio of project cost per each item of master plan

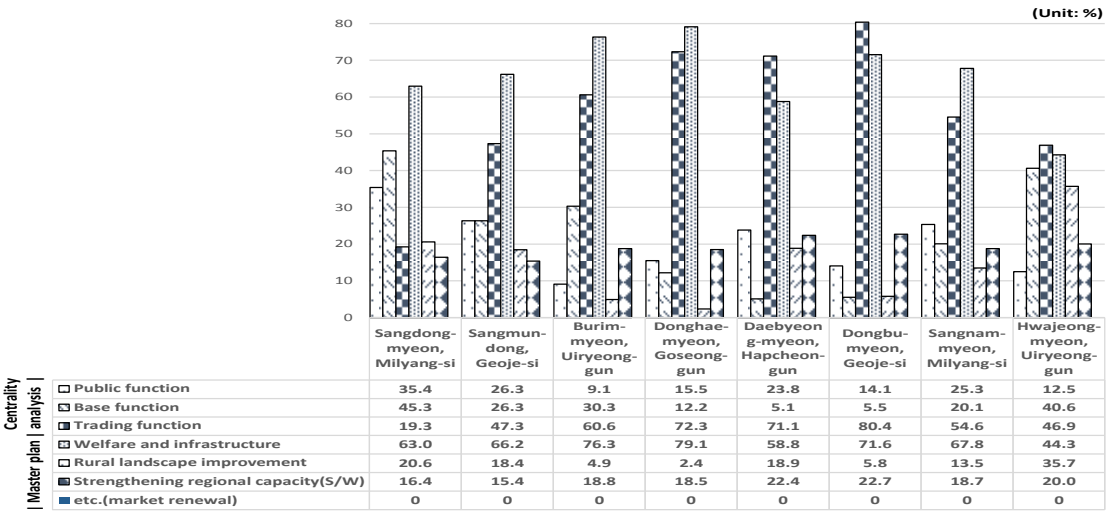
나타났다.

한편, 의령군 부림면지구와 밀양시 상남면지구는 기능별사업에 대한 우선순위 조사 대신 각 사업 세부항목별 필요성에 대한 평가나 기능별 중요도(5점 척도) 조사가 진행되어 분석에서 제외하였다.

라" 중심성 분석과 기본계획 비교분석

농촌중심지활성화사업은 읍면소재지의 부족한 기능을 강화하고 보완하기 위해 중심성 분석을 통해 중심성이 높은 지역은 거점기능의 활성화를 중심으로 개발하고, 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심으로 투자하는 등 지역의 특성에 맞게끔 분석 결과를 기본계획에 반영하도록 하고 있다. 읍·면 전체의 사업체를 대상으로 분석한 것은 계층구조 분석의 의미가 없으므로 중심지 마을에 국한하여 3차 산업 분야 사업체를 대상으로 상품 및 서비스 유형별 해당 중심지 이용도 조사를 통한 중심지의 기능 정도를 공공기능, 교역기능, 거점기능 형태로 구분하여 적용하고 있다(농림축산식품부, 2017).

사례대상 8개 지구 예비계획서의 중심성 분석 결과를 분석한 결과(Figure 4), 지구별로 그 기능이 다양하게 나타났다. 그러나 기본계획 수립에 있어서는 대체적으로 복지 및 인프라 분야에 사업비가 많이 투자되고 교역기능에 해



Centrality analysis | Master plan	Sangdong-myeon, Milyang-si	Sangmun-dong, Geoje-si	Burim-myeon, Uiryeong-gun	Donghae-myeon, Goseong-gun	Daebyeong-myeon, Hapcheon-gun	Dongbu-myeon, Geoje-si	Sangnam-myeon, Milyang-si	Hwajeong-myeon, Uiryeong-gun
Public function	35.4	26.3	9.1	15.5	23.8	14.1	25.3	12.5
Base function	45.3	26.3	30.3	12.2	5.1	5.5	20.1	40.6
Trading function	19.3	47.3	60.6	72.3	71.1	80.4	54.6	46.9
Welfare and infrastructure	63.0	66.2	76.3	79.1	58.8	71.6	67.8	44.3
Rural landscape improvement	20.6	18.4	4.9	2.4	18.9	5.8	13.5	35.7
Strengthening regional capacity(S/W)	16.4	15.4	18.8	18.5	22.4	22.7	18.7	20.0
etc.(market renewal)	0	0	0	0	0	0	0	0

Figure 4. Comparison of the centrality analysis and project item of master plan

당하는 시장정비 등은 추진되지 않은 것으로 나타났다. 밀양시 상동면지구는 교역기능이 상대적으로 낮게 분석(19.3%)됐지만, 기본계획에서는 교역기능에 대한 사업이 추진되지 않았다. 거제시 상문동지구는 공공·거점기능(각 26.3%)이 상대적으로 낮게 분석됐고, 이를 반영해 기본계획에서는 공공기능을 강화하는 계획을 수립하였다. 의령군 부림면지구는 공공기능(9.1%)이 열악한 된 것으로 분석됐는데, 기본계획에서 이를 반영하여 공공기능을 강화하는 사업 계획을 수립하였다. 고성군 동해면지구는 거점(12.2%)·공공기능(15.5%)이 상대적으로 낮게 분석됐는데, 기본계획에서는 거점기능 사업을 축소하고 공공기능 사업을 강화하는 계획을 수립하였다. 합천군 대병면지구는 교역기능(71.1%)이 높고 거점기능(5.1%)이 매우 낮은 것으로 분석되었고, 기본계획에서 이를 보완할 수 있는 사업을 중점적으로 추진하였다. 거제시 동부면지구 역시 교역기능(80.4%)이 아주 높고, 반면 거점기능(5.5%)이 낮은 것으로 분석되었으나, 사업추진은 공공기능을 강화하는 데 집중하였다. 밀양시 상남면지구는 공공(25.3%)·거점기능(20.1%)이 상대적으로 낮게 분석됐고, 이를 반영해 기본계획에서는 공공/거점기능을 강화하는 계획을 수립하였다. 마지막으로 의령군 화정면지구는 공공기능(12.5%)이 비교적 낮게 분석되어 공공기능 사업을 강화하는 계획을 수립하였다.

3. 지속가능한 운영관리 방안

가) 참여주체별 운영관리 참여 현황 및 의향 조사

농촌중심지활성화사업의 추진동향을 분석하기 위하여 경남지역 사업 담당자(지자체 공무원과 한국농어촌공사 임직원)를 대상으로 2017년 11월 6일부터 11월 13일까지 이메일과 직접대면조사를 병행하여 설문조사를 시행하였다. 설문지 구성은 인구통계학적 조사, 농촌중심지활성화사업의 추진과정, 농촌중심지활성화사업에 대한 성과, 운영관리 지원체계에 대한 4개의 분야로 구분하여 총 14개의 세부항목으로 조사하였다. 회수된 총120부의 설문지 중 유효 표본 113부를 분석하였다.

조사결과 지자체 공무원(시·군, 도) 56명과 한국농어촌공사 직원 57명으로 비슷한 표본으로 조사되었다. 응답자의 연령은 40대(50.4%)가 가장 많았으며 다음으로 50대(36.3%)로 전체의 약 86.7%를 차지하였다. 사업 참여기간은 3년 이상이 42.5%로 가장 높게 나타났다. 농촌중심지활성화사업의 추진동향을 분석하기 위해 SPSS Statistics 21 프로그램을 사용하여 응답자의 소속과 참여기간별로 교차분석을 실시하였다. 분석결과 참여기간에 따른 특별한 특성이 나타나지 않아 이 연구에서는 소속별 교차분석 결과를 분석하였다.

1) 농촌중심지활성화사업 추진과정

사업 담당자들이 사업 추진과정에서 가장 어려운 점은 '주민협조와 이해부족'이 전체의 57.9%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '각종규제와 행정지원(16.8%)', '경험부족(10.6%)', '부지확보(6.2%)' 순으로 나타났다. 특히 지자체 공무원의 4명 중 3명이 '주민협조와 이해부족'이 가장 큰 어려움이라고 응답하였다. 사업 추진과정에서 가장 보완되어야 할 점으로 '내실 있는 계획(기본/시행) 수립'이 55.8%로 가장 높게 나타났다.

사업추진과정에서 잦은 계획(기본/시행 등)변경이 일

어나는 이유로 '지자체 및 추진위원회의 정책방향 변화(50.4%)'를 가장 많이 응답하였다. 한편, 소속별로 다른 응답을 보였는데, 공사 직원의 64.9%가 '지자체 및 추진위원회의 정책방향 변화'를 첫 번째 이유로 꼽았고, 다음으로 '지자체(공사) 담당자의 잦은 인사이동에 따른 사업의 연속성 결여(12.3%)', '계획수립자의 전문성 부족(10.5%)' 순서인데 반해, 지자체 공무원은 '지자체 및 추진위원회의 정책방향 변화(35.7%)', '계획 수립자의 전문성 부족(30.4%)', '짧은 기본/시행계획 수립기간(8.8%)' 순으로 나타나 다른 시각을 보였다.

2) 농촌중심지활성화사업 추진 성과

응답자의 96.5%가 사업 추진으로 지역 발전에 '도움이 된다'(매우 도움이 됨 31.9%, 도움이 되는 편 64.6%)고 응답하였다. 한편, 농촌중심지활성화사업이 지역발전에 도움이 되는 분야는 응답자의 72.5%가 '기초생활기반 확충'사업을 꼽아 사업비 투자 비율과 비슷한 경향을 보였고 다음으로 지역경관개선(14.7%), 지역역량강화(11.9%), 잘 모르겠다(0.9%) 순으로 응답하였다.

3) 운영관리 지원체계

농촌중심지활성화사업으로 준공된 시설물(센터 등)의 운영관리는 전체의 78.8%가 운영위원회(주민)가 운영해야 한다고 응답하였고, 다음으로 지자체(15%), 지자체 산하기관(4.4%), 기타(1.8%) 순으로 나타나 관리 주체는 명확하게 주민이 해야 한다고 응답하였다. 따라서 계획수립단계에서부터 주민들의 역량을 강화하고 사업에 대한 이해를 높이기 위한 교육을 꾸준히 추진해야 할 것이다.

현재, 일반농산어촌개발사업은 사업지구에 대해 【농림축산식품부(농식품부)→국립농산물품질관리원(농관원)→지자체(도)】 등 3단계 점검(계획의 적정성, 활용도, 운영관리) 체계로 사후관리 및 컨설팅을 하고 있다. 이 점검 시스템이 시설물 유지관리에 유효하다는 응답이 전체의 73.4%로 효과가 있다고 응답하였다. 또한, 경남도는 【자체점검→점검결과 부진지구 자체 조치→컨설팅】의 시스템으로 모니터링을 하고 있다. 경남도에서 자체적으로 시행하고 있는 자체점검 역시 전체의 85.9%가 효과가 있다고 응답하였다. 특히, 지자체 공무원의 92.9%가 효과가 있다고 응답하여 모니터링이 필요하다고 인식하고 있다. 한국농어촌공사 경남지역본부의 【자체점검→점검결과 부진지구 컨설팅】 시스템의 자체점검도 응답자의 91.8%가 효과가 있다고 응답하였고, 유효하지 않다는 응답은 없었다.

한편, 경상남도와 경남농촌활성화지원센터, 한국농어촌공사 경남지역본부는 매년 공동으로 부진지구 컨설팅을 진행하고 있다. 이 부진지구 컨설팅에 대해 응답자의 87.6%가 효과가 있다고 응답하였다. 특히, 사업이 완료된 후 사후관리를 맡은 지자체(94.7%)의 만족도가 공사 직원(80.7%)보다 더 높은 것으로 나타났다. 모니터링 및 컨설팅 중 사후관리 활성화에 가장 도움이 될 시스템으로는 '경남도 자체점검/통보 및 부진지구 지자체 조치, 경남도와 경남농촌활성화지원센터 공동 컨설팅(44.2%)', '한국농어촌공사 경남지역본부 점검 및 컨설팅(35.4%)', '농식품부 3단계 점검 및 컨설팅(20.4%)' 순으로 필요하다고 응답하였다. 소속별로는 지자체 공무원은 경남도(합동)와 공사의 모니터링 및 컨설팅이 상대적으로 더 도움이 된다고 응답(48.2%)하였고, 공사 직원의 경우에는 농식품부와 경남도(합동) 컨설팅 모두 도움이 된다고 응답하였다.

마지막으로 농촌중심지활성화사업의 성과 고양과 활성화를 위해 가장 필요한 부분으로 '정기적인 모니터링 및 컨설팅 강화'가 전체의 54.9%로 '지속적인 주민역량 강화 교육(27.4%)', '추가 예산 지원(16.8%)' 보다 훨씬 높게 나타났다(Figure 5).

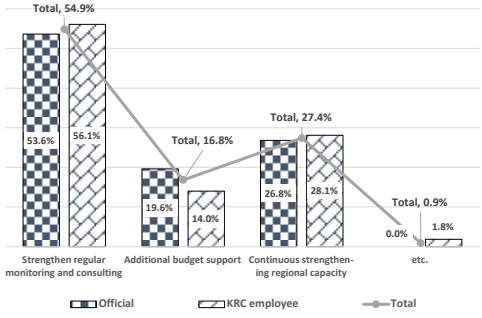


Figure 5. The most necessary part for promotion of future project performance and activation

나" 운영관리 개선방안

앞에서 살펴 본 바와 같이 농촌중심지활성화사업은 사업 추진 과정에서 사업계획이 변경되는 경우가 빈번하게 발생하고 있고, 일부 예비계획과 기본계획의 연속성이 떨어진다는 지적을 받고 있다. 이로 인해 신규사업 타당성 검토 시 전문가의 컨설팅을 거친 양호한 사업내용들이 계획에서 삭제되거나 변경되어 운영 부분에 대한 정밀 검토가 소홀해져 지속적으로 운영하기 어려운 시설물들이 계획에 반영되는 문제점을 유발하기도 한다. 사업 운영과정에서 발생하는 문제점을 해소하기 위해서는 예비계획 수립단계부터 정밀한 프로세스가 구축되어 운

영되어야 근본적인 해결이 가능하다.

한편, 사업 단계별로 지역주민의 의견이 변경되어 기 사업 추진된 지구들에 대해서는 전문가 그룹의 다양한 지원이 필요하다. 또한, 계획대로 사업이 추진되었다 하더라도 시기적, 사회적 다양한 여건의 변화와 예상치 못한 문제들이 발생하여 정상적인 운영에 어려움이 있는 지구가 다수 발견되는 것이 현실이다.

이에 대한 개선방안을 찾기 위해 각 기관이 유기적으로 협력하여 지원체계를 구축하여 운영하는 경상남도의 일반농산어촌개발사업 지원체계를 분석하였다.

경상남도는 한국농어촌공사 경남지역본부와 공동으로 일반농산어촌개발사업 지구에 대한 도 자체점검을 시행하고 있으며, 점검 결과 우수한 시·군에는 신규사업성 검토 시 가점 등의 혜택을 주고 부진지구는 경남도와 경남농촌활성화지원센터, 한국농어촌공사가 공동으로 참여하는 전문가 컨설팅을 추진하고 있다. 지적사항에 대해 조치를 하지 않은 시·군에게는 신규사업성 검토 시 감점을 하고 있다. 이러한 조치들은 사업시행자인 시·군의 시설운영에 대한 관심도를 높이는 동시에 사업을 허위로 신청하여 부진지구로 지정될 경우 시·군 전체에 대한 페널티(penalty)로 작용 됨을 주지시켜 사업 전반에 대한 경각심을 갖게 하는 효과가 있다. 또한, 완료지구를 대상으로 하는 현장포럼에도 경남도와 농촌활성화지원센터, 한국농어촌공사, 컨설팅 업체 등이 참여하여 모니터링과 컨설팅을 동시에 추진하고 있다.

운영 및 모니터링에 대한 설문조사 결과와 경남도의 사례에서 보듯이 사업운영지구에 대한 지도점검은 광역지자체와 각 지자체, 한국농어촌공사, 농촌활성화지원센터(중간지원조직) 등의 현장방문 합동 컨설팅을 통해 즉각 개선방안이 수립되도록 지원 체계를 구출할 필요가 있다.

IV. 결 론

농촌중심지 마을만들기 사업은 인구 감소와 고령화, 정주체계의 개방형 체계로의 전환에 대응하기 위해 인근 도시와 농어촌마을을 연계할 수 있는 중간 거점 공간인 읍면소재지에 주민의 삶의 질과 직접적인 관련성이 높은 의료·교육·문화·복지·경제 등의 분야에 대한 기초생활서비스를 제공하고, 농촌거점 뿐만 아니라 주변 배후마을과의 연계성을 제고할 목적으로 추진하고 있다. 그러나 최근 이전의 사업 목적에 따른 다양한 사업내용과는 달리 일부 지구의 경우 주민의 숙원사업 해결이나 사업에 선정되기 위한 계획으로 변질되었다는 의견이 제기되고 있으며, 이로 인한 사업부진으로 시설운영시 사업효과를 정상적으로 구현하지 못하는 지구들이 발생하고 있다.

이 연구에서는 지속가능한 농촌중심지 마을만들기를 위해 사업 계획수립 및 운영 모니터링 실태를 분석하여 앞으로 농촌중심지 마을만들기 사업에 적용할 계획수립 및 모니터링 개선방안을 제시하였다.

경남지역 8개 사례지구의 예비계획과 기본계획의 기능별·유형별로 사업 아이템을 비교·분석한 결과, 기능별 분류에서는 대체적으로 사업비 비율 변동이 크게 나타나지 않았지만, 세부 사업내용을 재분류하여 분석한 결과 예비계획과 기본계획에 있어 사업비 변동이 많았다. 특히, 사례연구 대상지역 중 6개 지구의 경관개선 사업비 비중이 감소하고 복지 및 인프라 사업비 비중이 증가했다. 8개 지구의 지역 주민 대부분은 복지 및 인프라(문화·복지와 생활편익)시설에 대한 수요가 높게 나타났으며, 기본계획에서도 복지 및 인프라시설에 대한 사업비 비율이 높게 나타났다.

농촌중심지활성화사업의 장기적, 지속적 발전을 위해서는 중심성 분석과의 연계성이 필요하다. 사례대상지구의 중심성 분석결과와 기본계획 기능에 대한 비교분석을 실시한 결과 상호 연계성이 미흡하였다.

사업 참여주체들을 대상으로 한 설문조사를 분석한 결과 사업 담당자들이 가장 어려운 점은 '주민협조와 이해부족(57.9%)'으로 나타났다. 한편, 사업추진으로 응답자의 96.5%가 '도움이 된다'(매우 도움이 됨 31.9%, 도움이 되는 편 64.6%)고 응답하였고, 지역발전에 도움이 되는 분야는 응답자의 72.5%가 '기초생활기반확충'사업을 꼽았다. 사업으로 준공된 시설물의 운영관리 주체는 전체의 78.8%가 운영위원회가 운영해야 한다고 응답하였다.

사업시행 이후 시설운영 활성화를 위한 부진지구 컨설팅 방식으로는 경남도와 경남농촌활성화지원센터, 한국농어촌공사 경남지역본부가 합동으로 수행하는 합동컨설팅이 87.6%의 만족도를 보여 가장 효과가 있다고 응답하였다.

이러한 결과를 근거로 향후 지속가능한 농촌중심지 마을만들기 사업의 효율적인 추진을 위해서는 예비계획 시 주민수요조사에 대한 방법 및 규모, 사업 반영절차를 강화하고, 기본계획 수립과정에서 예비계획 내용의 과다한 변경이 이루어지지 않도록 관련기준 개정 및 전문가의 사전검토를 의무화하도록 지침을 강화해야할 것이다. 또한 중심성 분석결과를 기본계획에 반영하되 예산 등으로 어려운 경우 연계사업으로 구체화하여 반영해 해당 농촌중심지활성화사업의 기본계획이 농촌중심지 마을의 장기발전계획이 되도록 제도화할 필요가 있다. 또한 전문가와 지자체 합동 모니터링 및 컨설팅 시스템을 기본

계획 수립 단계에서부터 적용하여 지속가능한 농촌중심지 마을만들기 사업이 되도록 해야 한다.

이 연구는 2015년도 경상대학교 연구년제연구교수 과제임(2017년 경남농촌활성화지원센터 연구로 보완됨)

References

1. Cho, E.J. et al., 2009, An Analysis on Consumer`s Attitude to Central Functions in Center Villages of Hub-myun, 1. Journal of Korea Society of Rural Planning, 15(4), 125-134.
2. Choi, Y.W., 2015, Designing Optimal Workload and Cost for Efficient Implementation of the Regional Community Reinforcement Project, Doctoral Thesis, Graduate School of Gyeongsang National University, 12.
3. Kim, H.G., 2013, Regional Unit Comprehensive Development Plan for Improving the Quality of Life in Rural Areas, Master Thesis, Graduate School of Gyeongsang National University.
4. Kim, J.Y. and Kwon, O.H., 2002, Local Activation and Cultivation of Small Towns, Urban Information Service, Korea Planning Association, 249(1), 3-17.
5. Kim, J.Y. et al., 2010, Development Plan of Revitalization Policy of Rural Center according to Change of Policy Environment, Chungnam Institute.
6. KRC, http://www.ekr.or.kr, Accessed 11 Jun. 2018.
7. KREI, 2004, A Study on the Implementation Plan of Comprehensive Measures for Agriculture and Rural Areas.
8. MAF and KRC, 2005, A Study on the Performance and Future Implementation Measures of Rural Settlement Region Development Project in Korea.
9. MAF and KRC, 2007, Development Techniques for Rural Villages Renewal
10. MAFRA and KRC, 2016, An Empirical Study on the Regeneration and Planning Techniques for Town Centers in Rural Areas.
11. MAFRA, 2013(a), 2013 Rural Development Project Reference Material.
12. MAFRA, 2013(b), 2015 Rural Development Project Presentation Document.
13. MAFRA, 2014(a), A Study on the Activation Plan of Complete Region in Rural Development Project, 25-26.
14. MAFRA, 2014(b), Rural Development Project Presentation Document.
15. MAFRA, 2015, Rural Development Project Presentation Document.
16. MAFRA, 2017, 2019 Plan to Rural Development Project.
17. MIFAFF, 2009~2014 Guidelines for the Implementation of the Agriculture, Forestry and Fisheries Projects.
18. Song, M.R. et al., 2008, Mapping Out a Policy Direction for the Development of "Basic Settlement Areas' Program, KREI.
19. Sung, J.I., Lee, D.P. and Kwon, I,H., 2008, A Study on Policy Direction and Measures for Rural Central Places in Consideration of Transformation in National Spatial Structure, KREI.
20. Yu, J.K., 2004, Agricultural and Rural Integrated Measures, Rural Welfare and Regional Development, Kafarmer.
21. Yu, S.K., 2008, Achievements and Challenges of Korean Rural Development, KRC RRI, Rural and Environmental Engineering Joural, 98, 31-45.
22. 8 study sites preliminary-master plan(Sangdong-myeon, Milyang-si; Sangmun-dong, Geoje-si; Burim-myeon, Uiryeong-gun; Donghae-myeon, Goseong-gun; Daebyeong-myeon, Hapcheon-gun; Dongbu-myeon, Geoje-si; Sangnam-myeon, Milyang-si; Hwajeong-myeon, Uiryeong-gun)

- Received 25 July 2018
- First Revised 7 August 2018
- Finally Revised 20 August 2018
- Accepted 27 August 2018